

N° 24

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le développement du rôle européen du Sénat,

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES POUVOIRS PROGRESSIVEMENT RENFORCÉS	9
1. <i>Les délégations pour l'Union européenne</i>	9
2. <i>L'article 88-4 de la Constitution</i>	9
a) Les résolutions européennes	9
b) La réserve d'examen parlementaire	10
c) La procédure d'adoption des résolutions	10
3. <i>Les débats</i>	11
4. <i>La « procédure Barroso »</i>	12
II. UNE NOUVELLE ÉTAPE	13
A. LES ACQUIS DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE	13
1. <i>Les commissions des affaires européennes</i>	13
2. <i>L'élargissement du champ de l'article 88-4</i>	13
3. <i>L'attribution d'une partie de l'ordre du jour au contrôle</i>	15
B. LA RÉFORME DU RÈGLEMENT	15
1. <i>La procédure d'adoption des résolutions est revue</i>	15
2. <i>Comparaison avec la révision du Règlement de l'Assemblée nationale</i>	19
III. LA PERSPECTIVE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE	21
1. <i>Deux responsabilités nouvelles</i>	21
a) Le contrôle de subsidiarité	21
b) Les droits d'opposition	21
2. <i>Les articles correspondants de la Constitution</i>	22
3. <i>Quelle traduction dans le Règlement ?</i>	23
a) Les « avis motivés »	23
b) Le recours devant la Cour de justice	26
c) L'opposition à une modification des règles d'adoption des actes	27
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXES	39
ANNEXE I LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	41
ANNEXE II UN EXEMPLE : LA DIRECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPÉ D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT	43

ANNEXE III LETTRE DE MME MARGOT WALLSTRÖM, VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À M. HUBERT HAENEL, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT.	47
ANNEXE IV TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES (session ordinaire octobre 2008-juin 2009)	51

INTRODUCTION

Le rôle européen des parlements nationaux comprend trois grandes facettes.

➤ Ils ont tout d'abord un **rôle législatif**, qui prend lui-même deux formes bien différentes.

La première est que les parlements nationaux sont « législateurs de base » de l'Union dans la mesure où leur approbation est nécessaire pour les actes les plus fondamentaux de l'Union. Ce rôle est maintenu, pour l'essentiel, par le traité de Lisbonne qui prévoit une approbation par les parlements nationaux :

– pour la révision des traités (article 48 du traité sur l'Union européenne – TUE) ;

– pour l'adhésion de nouveaux États (article 49 du TUE) ;

– pour la décision éventuelle de mettre en place une défense commune (article 42 du TUE) ;

– pour la fixation des règles relatives aux ressources propres du budget communautaire (article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE) ;

– pour les décisions éventuelles de compléter la liste des droits constitutifs de la citoyenneté européenne (article 25 du TUE) ;

– pour les décisions concernant l'adoption d'une procédure uniforme ou de principes communs pour les modalités d'élection des députés européens (article 223 du TFUE).

La deuxième forme est l'intervention des parlements nationaux pour la transposition des directives en droit national. Ce rôle n'est pas modifié par le traité de Lisbonne. En effet, l'article 288 du TFUE maintient la définition de la directive, qui « *lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et les moyens* ».

➤ Les parlements nationaux ont ensuite une fonction de **contrôle**. Cette fonction s'exerce aujourd'hui essentiellement à l'égard de l'action européenne de chaque gouvernement ; mais elle a commencé à s'exercer, de manière informelle, à l'égard des institutions européennes elles-mêmes, grâce à la « procédure Barroso » qui permet à chaque chambre d'un parlement national d'adresser directement à la Commission européenne des « observations » concernant le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Cette fonction de contrôle est en pleine mutation pour le Parlement français, en raison de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la réforme des règlements des assemblées qui vient d'en tirer les conséquences. De plus, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne conduira à la mise en place du contrôle de subsidiarité, qui permettra pour la première fois aux parlements nationaux d'intervenir directement dans le processus législatif ordinaire de l'Union, en s'appuyant sur des instruments juridiques spécifiques, afin de veiller au respect du principe de subsidiarité : le Sénat devra, le moment venu, adapter son Règlement afin de définir les modalités selon lesquelles il exercera cette responsabilité nouvelle.

Le présent rapport a pour objet ce renforcement de la fonction de contrôle du Sénat en matière européenne. Après avoir rappelé l'évolution jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, il présente les nouveaux pouvoirs découlant de celle-ci et les modalités retenues pour leur mise en œuvre par la réforme du Règlement. Puis il évoque la manière dont pourraient être abordées dans le Règlement du Sénat les nouvelles responsabilités accordées aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne.

➤ Enfin, il convient de rappeler que le rôle européen du Sénat comprend également **la participation à la coopération interparlementaire au sein de l'Union (1)**. L'utilité de cette coopération pour le « *bon fonctionnement de l'Union* » est reconnue par le traité de Lisbonne (article 12 du TUE). Elle permet aux parlements nationaux d'exercer un suivi collectif des principales politiques de l'Union. Mais sa qualité est également importante pour l'exercice par chaque parlement de sa fonction de contrôle, grâce à l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les assemblées (2).

(1) Un document que j'ai préparé conjointement avec Herman de Croo, président du Comité d'avis chargé des questions européennes au sein de la Chambre des représentants de Belgique, retrace le développement de la coopération interparlementaire dans l'Union depuis 20 ans autour de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Ce document est disponible sur le site de la COSAC à l'adresse suivante : www.cosac.eu/fr/meetings/stockholm/ordinary/

(2) Comme illustration du développement des échanges d'information et de bonnes pratiques entre parlements nationaux, voir les rapports semestriels de la COSAC disponibles sur le site de celle-ci à l'adresse suivante : www.cosac.eu/fr/documents/biannual/

Cependant, les conditions de cette coopération n'étant appelées à être affectées ni par des dispositions internes, ni par le traité de Lisbonne, cet aspect ne sera pas abordé dans le présent rapport, **qui est donc uniquement consacré à la fonction de contrôle du Sénat sur les questions européennes.**

I. DES POUVOIRS PROGRESSIVEMENT RENFORCÉS

1. Les délégations pour l'Union européenne

Jusqu'en 1979, date de la première élection du Parlement européen au suffrage direct, le Parlement français était associé à la construction européenne par l'intermédiaire de ceux de ses membres qu'il désignait au Parlement européen. Au demeurant, la dimension essentiellement économique de la construction européenne durant cette période, ainsi que la conception traditionnelle selon laquelle le Parlement n'exerce qu'un contrôle très restreint sur l'action extérieure du Gouvernement, conduisaient à ce que l'Europe n'occupe qu'une place réduite dans les travaux parlementaires.

La rupture du lien qui naissait de l'élection des parlementaires européens au suffrage indirect a conduit à l'adoption de la loi du 6 juillet 1979 créant dans chacune des deux Assemblées une « *délégation parlementaire pour les Communautés européennes* » de dix-huit membres. Toutefois, la loi confiait uniquement à ces délégations une mission d'information des assemblées.

La croissance du nombre des directives et règlements communautaires, à la suite de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, provoqua une prise de conscience de la nécessité de revoir ce dispositif. La loi du 10 mai 1990 renforça le rôle des délégations. Elles comptaient désormais trente-six membres et leur mode de fonctionnement se rapprochait de celui d'une commission permanente, avec notamment la possibilité de procéder à des auditions et d'adopter des rapports. Chargées d'une mission générale de suivi des travaux conduits par les institutions européennes et d'information du Parlement, elles étaient destinataires de tous les textes transmis au Conseil de l'Union et devaient être informées par le Gouvernement des négociations en cours.

2. L'article 88-4 de la Constitution

a) Les résolutions européennes

Dans la logique du renforcement des délégations opéré par la loi du 10 mai 1990, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 introduisit dans la Constitution l'article 88-4, permettant à chaque assemblée de voter des

résolutions en rapport avec les projets de textes européens entrant dans le domaine de la loi.

Il s'agissait d'une innovation importante, car jusque là, la Constitution de 1958, telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, interdisait aux assemblées d'adopter des résolutions sur des sujets politiques.

Le Règlement du Sénat a confié en 1995 à la délégation pour l'Union européenne un rôle pivot pour la mise en œuvre de cette disposition. Elle a été chargée d'examiner systématiquement les textes soumis au Sénat dans le cadre de l'article 88-4, avec la faculté de conclure au dépôt d'une proposition de résolution ; cette faculté s'ajoutait à celle dont disposait, depuis la révision de 1992, tout sénateur.

b) La réserve d'examen parlementaire

Afin de garantir la possibilité de prendre en compte les résolutions des assemblées, une circulaire du Premier ministre a mis en place une « réserve d'examen parlementaire » inspirée du modèle britannique de la « *scrutiny reserve* ». Ce mécanisme assure au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, un délai d'un mois pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet de texte européen relevant de l'article 88-4. Lorsqu'une telle volonté s'est clairement manifestée, le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise à l'échelon européen, avant l'adoption de la résolution envisagée.

c) La procédure d'adoption des résolutions

Avant la révision du Règlement qui vient d'intervenir, la procédure d'adoption des résolutions n'était enfermée dans aucune limite de durée. Les propositions de résolution étaient transmises à la commission compétente ; lorsque celle-ci avait statué, la proposition de résolution qu'elle avait adoptée devenait résolution du Sénat au terme d'un délai de dix jours, sauf si, dans ce délai, le président du Sénat, le président d'un groupe ou d'une commission, le président de la délégation pour l'Union européenne ou le Gouvernement demandait un examen en séance plénière ; si, dans les quinze jours suivant cette demande, l'inscription à l'ordre du jour n'avait pas été décidée, la proposition de résolution de la commission compétente devenait résolution du Sénat.

Cette procédure présentait certaines insuffisances.

Tout d'abord, pour avoir une influence, les résolutions européennes doivent intervenir suffisamment tôt dans le processus de négociation. Dès la présentation officielle d'un texte par la Commission européenne, les groupes

de travail du Conseil se mettent en place ; puis, leurs premiers résultats alimentent les « trilogues » informels entre Conseil, Commission et Parlement qui préfigurent très souvent l'issue des négociations. Même si la procédure d'adoption des textes européens peut être longue, parce que tel ou tel point particulier suscite un blocage, la « fenêtre d'opportunité » pour une intervention utile est donc relativement brève. Or, en l'absence de règles concernant les délais d'adoption des résolutions, celles-ci intervenaient souvent trop tardivement ; ainsi, les résolutions européennes adoptées par le Sénat en 2008 l'ont été six mois en moyenne après la transmission du texte européen sur lequel elles portaient.

Par ailleurs, l'influence des résolutions européennes suppose que le Sénat exerce un contrôle sur les suites données aux résolutions. Le nécessaire dialogue régulier avec le Gouvernement sur ce sujet s'était cependant avéré difficile à organiser.

Enfin, les affaires européennes sont étroitement imbriquées dans les affaires nationales. Elles doivent donc être traitées de manière à impliquer le maximum possible de sénateurs, et non être l'apanage d'une partie d'entre eux. Or, l'adoption des résolutions européennes en séance publique est une faculté qui a été peu utilisée jusqu'à présent, notamment parce que les conditions de fixation de l'ordre du jour laissaient peu de place à l'initiative et au contrôle parlementaires.

Comme on le verra, la révision constitutionnelle et la réforme du Règlement ont créé les conditions pour que ces insuffisances soient corrigées.

3. Les débats

Un autre instrument de contrôle du Sénat a été mis en place avec les « **questions orales avec débat portant sur des sujets européens** ». Cette procédure permet un large dialogue avec le Gouvernement, puisque peuvent s'exprimer l'auteur de la question, un sénateur représentant la délégation pour l'Union européenne, un sénateur représentant la commission permanente compétente, un représentant de chaque groupe politique, et, sous réserve de l'accord de la Conférence des présidents, un sénateur représentant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, lorsque celle-ci s'estime compétente pour participer au débat.

En outre, de manière coutumière, un débat en séance publique est désormais organisé **avant chaque réunion du Conseil européen**.

4. La « procédure Barroso »

Durant la « période de réflexion sur l'avenir de l'Union » qui s'était ouverte à la suite des référendums négatifs en France et aux Pays-Bas, le président de la Commission européenne avait pris une initiative en faveur d'un dialogue direct avec les parlements nationaux centré sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (1).

Cette initiative a été approuvée dans les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 : « *Le Conseil européen fait observer l'interdépendance qui existe entre les processus législatifs européen et nationaux. Il se félicite donc de l'engagement qu'a pris la Commission de rendre toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation directement accessibles aux parlements nationaux, et d'inviter ceux-ci à lui faire part de leurs réactions afin d'améliorer le processus d'élaboration des politiques. La Commission est invitée à examiner avec toute l'attention requise les observations formulées par les parlements nationaux, eu égard en particulier aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.* »

Cette procédure s'est progressivement enracinée, avec une participation de plus en plus active des parlements nationaux. Le Sénat, par l'intermédiaire de sa délégation pour l'Union européenne, puis de sa commission des affaires européennes, a pleinement participé à cette procédure : la Commission européenne a indiqué qu'il était l'assemblée lui ayant adressé le plus grand nombre d'« observations » sur la subsidiarité et la proportionnalité.

(1) Le traité de Lisbonne précise la signification de ces deux principes de la manière suivante : « En vertu du **principe de subsidiarité**, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. En vertu du **principe de proportionnalité**, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. »

II. UNE NOUVELLE ÉTAPE

Avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la réforme du Règlement qui a été validée par le Conseil constitutionnel le 25 juin 2009, une nouvelle étape a été franchie.

A. LES ACQUIS DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

1. Les commissions des affaires européennes

La loi constitutionnelle a introduit dans l'article 88-4 un alinéa supplémentaire disposant que « *au sein de chaque assemblée est instituée une commission chargée des affaires européennes* ».

Cette disposition a mis fin à une anomalie : au sein de l'Union, les assemblées françaises étaient les seules (avec le Parlement maltais) à ne pas être dotées d'un tel organe. L'évolution a été radicale puisque, aujourd'hui, la commission « chargée des affaires européennes » est la seule dont l'Assemblée nationale et le Sénat soient constitutionnellement obligés de se doter.

Outre qu'elle a eu pour effet de simplifier les relations interparlementaires européennes – où le terme de « délégation » était source d'ambiguïtés – cette nouvelle disposition a ouvert la voie à la réforme des dispositions du Règlement concernant les affaires européennes. Auparavant, il existait une incertitude sur l'étendue des pouvoirs qu'il était possible d'accorder, au regard de la Constitution, aux délégations pour l'Union européenne.

Il convient de rappeler que les commissions chargées des affaires européennes ne font pas partie des « commissions permanentes » visées à l'article 43 de la Constitution et ne sont donc pas compétentes pour l'examen de projets ou de propositions de loi, y compris les textes tendant à la ratification d'un traité européen ou à la transposition d'une directive.

2. L'élargissement du champ de l'article 88-4

Depuis la révision constitutionnelle, le Gouvernement est tenu de soumettre aux assemblées « *les projets ou propositions d'actes des*

Communautés européennes et de l'Union européenne » (1) Auparavant, cette obligation portait seulement sur des projets ou propositions comportant des dispositions de nature législative (au sens de la Constitution française) ; de manière coutumière, le Gouvernement soumettait également les textes relevant, à l'échelon européen, de la procédure de codécision, même s'ils n'entraient pas dans le domaine de la loi.

De ce fait, le nombre des textes soumis aux assemblées a considérablement augmenté. Avant la révision, il était en moyenne de 350 par an. Depuis la révision, donc en moins d'une année, ce sont 650 textes qui ont été soumis aux assemblées, alors même que l'Union traversait une période de ralentissement de ses activités, avec le renouvellement du Parlement et l'arrivée en fin de mandat de la Commission.

De plus, les projets ainsi soumis aux assemblées ne sont plus les seules bases possibles pour des résolutions européennes : celles-ci peuvent également se baser sur « *tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ». Le champ des résolutions européennes devient ainsi extrêmement large, puisque l'Union compte aujourd'hui cinq « institutions » : le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la Cour des comptes, et que le traité de Lisbonne va ajouter à cette liste le Conseil européen et la Banque centrale européenne.

Cet élargissement s'est d'ores et déjà traduit dans les activités européennes du Sénat. Ainsi, un simple appel à candidatures, publié par la Commission européenne en vue de mettre en place un groupe d'experts chargé de réfléchir sur le cadre juridique de la protection des données dans l'Union européenne, a servi de base à une proposition de résolution. De même, le Sénat a adopté des résolutions fondées :

– sur un document de travail concernant les profils nutritionnels (résolution du 26 mai 2009) ;

– sur un projet de règlement tendant à permettre l'élaboration de vin rosé par coupage de vin rouge et de vin blanc (résolution du 25 mai 2009) ;

– sur plusieurs « rapport de progrès » concernant des pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion, afin de protester contre le fait que de tels documents soient disponibles uniquement en langue anglaise (résolution du 25 mars 2009).

(1) Cette rédaction sera modifiée lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, afin de tenir compte de la disparition de la Communauté européenne. Seront désormais visés « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne ».

3. L'attribution d'une partie de l'ordre du jour au contrôle

L'article 48, alinéa 4, de la Constitution précise désormais qu'« *une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* ».

Cette nouvelle disposition a permis la mise en place d'un suivi des prises de position européennes du Sénat qui, jusque là, n'avait jamais pu être véritablement assuré.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de cette règle, le 1^{er} mars dernier, le Sénat a tenu trois débats de suivi des prises de positions européennes :

– le 30 avril, avec quatre thèmes (évolution du système d'information Schengen ; association des parlements nationaux au contrôle d'Europol ; mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement ; application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers) ;

– le 11 juin avec deux thèmes (profils nutritionnels ; élaboration de vin rosé par coupage de vin rouge et de vin blanc) ;

– le 25 juin avec deux thèmes (congé de maternité ; publication des données « passagers » dans les vols internationaux).

En outre, la règle réservant une semaine par mois aux activités de contrôle ne peut que favoriser l'adoption de résolutions européennes en séance publique, donc avec la participation de tous les sénateurs. En effet, l'expérience a montré qu'il était souvent difficile d'insérer la discussion de résolutions européennes au sein de l'ordre du jour. La « semaine de contrôle » va donner, en pratique, de meilleures possibilités de le faire.

B. LA RÉFORME DU RÈGLEMENT

1. La procédure d'adoption des résolutions est revue

Dans sa nouvelle rédaction, résultant de la résolution adoptée par le Sénat le 2 juin, le Règlement regroupe en un seul chapitre les dispositions concernant les questions européennes. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juin, n'a censuré aucune disposition de ce chapitre et n'a émis aucune réserve d'interprétation ; il a seulement apporté une précision sur la

manière dont ces dispositions doivent se combiner avec les dispositions constitutionnelles concernant l'ordre du jour (voir l'annexe I).

Alors que les délégations européennes relevaient d'une loi (l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 décembre 1958), les commissions des Affaires européennes sont créées par la Constitution, ce qui permet de préciser directement dans le Règlement les règles qui leur sont applicables, en particulier le nombre de leurs membres, qui reste fixé à 36, et les modalités de leur nomination.

Le principal changement concerne la procédure d'adoption des résolutions européennes.

Jusqu'à présent, la commission – héritière de la délégation – était chargée d'instruire les textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution et pouvait conclure au dépôt de propositions de résolution. Elle avait donc une mission générale d'analyse des textes européens, mais pour ce qui était de l'adoption des résolutions européennes, ses pouvoirs étaient ceux de tout sénateur : déposer une proposition de résolution. La suite de la procédure était entre les mains de la commission compétente, qui n'était tenue par aucun délai.

Le Règlement révisé maintient la mission d'instruction des textes européens, mais donne à la commission un rôle plus important dans la procédure d'adoption des résolutions européennes. Rappelons que celles-ci peuvent désormais s'appuyer :

- soit sur un projet ou une proposition d'acte soumis au Sénat par le Gouvernement au titre du premier alinéa de l'article 88-4 ;
- soit sur tout autre document émanant d'une institution de l'Union (ce qui est prévu au deuxième alinéa de l'article 88-4).

La nouvelle procédure d'adoption des résolutions est différente pour les projets ou propositions d'actes soumis par le Gouvernement et pour les autres documents.

• Pour les **projets ou propositions d'actes soumis par le Gouvernement**, la commission compétente au fond dispose de quinze jours pour se saisir directement du texte si elle le souhaite. Elle doit ensuite statuer dans un délai d'un mois, puis dispose de quinze jours pour se prononcer sur les éventuels amendements extérieurs. La durée de la procédure est donc ramenée dans ce cas à deux mois (sous réserve d'un examen en séance publique).

Si un ou plusieurs sénateurs déposent une proposition de résolution sur un texte dont la commission compétente au fond s'est saisie directement, celle-ci est également compétente pour examiner cette proposition de résolution.

- Pour tous les projets ou propositions d'actes soumis par le Gouvernement dont la commission compétente ne s'est pas saisie dans le délai de quinze jours, la règle est désormais **l'examen préalable** par la commission des Affaires européennes, qui décide de déposer ou non une proposition de résolution et qui est compétente pour examiner les propositions de résolution présentées par un ou plusieurs sénateurs.

Pour les **autres documents**, il n'y a pas d'exception à la règle de l'examen préalable d'une proposition de résolution par la commission des Affaires européennes.

- Un autre changement important est l'introduction de « **l'adoption tacite** ». Les propositions de résolution déposées par la commission des Affaires européennes continuent, comme actuellement, à être soumises à la commission compétente au fond. Mais si celle-ci n'a pas statué dans un délai d'un mois, la proposition de la commission des Affaires européennes est considérée comme adoptée.

- Enfin, le délai pour qu'une proposition de résolution adoptée (ou considérée comme adoptée) par une commission permanente devienne résolution du Sénat est sensiblement raccourci. Jusqu'à présent, après l'adoption en commission, s'ouvrait un délai de dix jours pour demander l'examen en séance publique, puis un délai de quinze jours pour que la Conférence des Présidents se prononce sur cette demande. Ces délais sont ramenés respectivement à trois et sept jours.

Ces nouvelles dispositions vont remédier à l'un des principaux défauts de la procédure antérieure, qui était de ne pas inciter suffisamment à l'adoption rapide de résolutions européennes. Désormais, une prise de position interviendra dans tous les cas dans un délai permettant d'exercer une influence.

Il importe de souligner quel est l'esprit d'une résolution européenne. Il s'agit pour le Sénat, **au début du processus de décision européen**, de formuler des objectifs à l'intention du Gouvernement : le Sénat doit dire ce qu'il souhaite, et aussi ce qu'il ne veut pas. **Une résolution est donc un acte politique, qui tend à orienter dans tel ou tel sens l'action du Gouvernement.** Il n'est nullement nécessaire de prendre position sur tous les aspects d'un texte ; et il est généralement inutile d'entrer dans ses aspects techniques, qui peuvent considérablement évoluer au cours de la négociation.

Ensuite, au cours de la négociation ou même après la fin de celle-ci, le Sénat doit se tourner vers le Gouvernement – ce que la semaine réservée au contrôle rend désormais bien plus facile – pour lui demander comment il a tenu compte de sa résolution : s’il l’a suivie, s’il a pu influencer dans ce sens le processus de décision ; ou bien, s’il s’en est écarté – ce qui est son droit – pour quels motifs il a cru devoir le faire. Sachant qu’il pourra être amené à rendre des comptes, le Gouvernement est alors incité à intégrer davantage les résolutions dans sa démarche.

C’est la combinaison de ces deux interventions – au début du processus de décision, en adoptant une résolution ; ultérieurement, en organisant un débat de contrôle – qui peut permettre au Sénat d’avoir un dialogue avec le Gouvernement et de construire ainsi une influence (voir, à l’annexe II, le cas de la résolution sur la directive « égalité de traitement », qui illustre à la fois la méthode à suivre par le Sénat, et le chemin qui reste à parcourir pour le Gouvernement).

La réforme du Règlement entraîne également des changements de moindre importance :

- la commission des Affaires européennes est chargée de la publication et de la diffusion des projets ou propositions d’actes soumis au Sénat dans le cadre de l’article 88-4 de la Constitution (cette disposition, assurant une harmonisation avec les procédures de l’Assemblée nationale, a permis par ailleurs de remplacer, sauf exception, la diffusion « papier » des textes européens par une diffusion électronique) ;

- la commission des Affaires européennes doit « en principe » se réunir le jeudi matin ;

- le président de la commission compétente peut désigner un représentant pour participer à l’examen par la commission des Affaires européennes d’un texte ou d’un document appelé à faire l’objet d’une proposition de résolution (il s’agit de favoriser la continuité entre les travaux des deux commissions et ainsi de gagner du temps) ;

- pour les questions orales européennes avec débat, les temps de parole accordés à l’auteur de la question, à la commission des Affaires européennes et à la commission compétente sont allongés : ils passent de dix minutes à vingt minutes pour l’auteur de la question, et de dix minutes à quinze minutes pour les deux commissions ;

- le Règlement précise les modalités d’application de l’article 88-5 de la Constitution (motions autorisant le président de la République à soumettre au Congrès et non au référendum les adhésions à l’Union).

2. Comparaison avec la révision du Règlement de l'Assemblée nationale

Par rapport aux dispositions retenues par le Sénat, le texte de l'Assemblée donne un plus grand rôle à la commission des Affaires européennes sur deux points.

Tout d'abord, à l'Assemblée nationale, la commission des affaires européennes pourra intervenir dans l'examen des textes législatifs nationaux « *portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne* ». Elle pourra présenter des « observations » sur ces textes devant la commission saisie au fond, voire en séance publique si la Conférence des présidents l'autorise.

Ensuite, à l'Assemblée nationale, toute proposition de résolution européenne sera obligatoirement « *renvoyée à l'examen préalable de la commission des affaires européennes* » : il y aura donc dans tous les cas un premier examen par la commission des Affaires européennes, puis un second examen par la commission permanente compétente. Au contraire, dans le cas du Sénat, la commission permanente compétente pourra se saisir directement d'un texte européen soumis dans le cadre du premier alinéa de l'article 88-4, dans un délai de quinze jours suivant sa publication, afin d'adopter elle-même directement une résolution européenne.

Les autres différences notables sont de moindre portée :

– le nombre des membres de la commission des Affaires européennes sera de 48 à l'Assemblée contre 36 au Sénat ;

– le délai dans lequel une résolution européenne adoptée ou considérée comme adoptée en commission deviendra définitive par sa non-inscription à l'ordre du jour de la séance publique sera de 15 jours à l'Assemblée contre 10 jours au Sénat ;

– pour l'examen des propositions de résolution européenne n'émanant pas d'elle, la commission des affaires européennes devra, au Sénat, se prononcer obligatoirement dans un délai d'un mois ; à l'Assemblée, ce délai d'un mois s'appliquera seulement à la demande du Gouvernement ou du président d'une commission ou d'un groupe.

III. LA PERSPECTIVE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE

L'entrée en vigueur prochaine du traité de Lisbonne conduit à réfléchir sur les modifications du Règlement du Sénat qui seront nécessaires pour l'exercice de deux responsabilités nouvelles accordées par ce traité aux parlements nationaux.

1. Deux responsabilités nouvelles

a) Le contrôle de subsidiarité

Le mécanisme permettant aux parlements nationaux de veiller au respect du principe de subsidiarité comprend trois aspects :

– toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime qu'un projet de la Commission ne respecte pas le principe de subsidiarité. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un « avis motivé », la Commission doit réexaminer son projet (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart) ;

– si un projet d'acte législatif est contesté par la majorité des parlements nationaux et si la Commission décide cependant de le maintenir, le processus législatif est suspendu, et le Conseil et le Parlement européen doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité ; si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement (à la majorité simple) donne une réponse négative, le projet est définitivement écarté ;

– après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie d'un recours émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci, afin que la Cour se prononce sur le respect de la subsidiarité.

b) Les droits d'opposition

Chaque parlement national dispose d'un droit d'opposition à la mise en œuvre des « clauses passerelles » qui permettent le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil, ou le passage d'une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil à la procédure de codécision. Dès lors que le Conseil européen a manifesté

l'intention de recourir à une « clause passerelle », cette initiative est transmise aux parlements nationaux. Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s'opposer à la mise en œuvre de la « clause passerelle ». Si, à l'expiration de ce délai, aucun parlement national n'a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer.

Les parlements nationaux ont également un droit d'opposition, suivant une procédure analogue, lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille pouvant faire l'objet d'une législation européenne selon la procédure de codécision.

2. Les articles correspondants de la Constitution

La révision constitutionnelle du 4 février 2008, préalable à la ratification par la France du traité de Lisbonne, a introduit dans la Constitution deux articles consacrés à ces nouvelles responsabilités ; ce sont des articles conditionnels, leur entrée en vigueur étant liée à l'échange des instruments de ratification par tous les États membres.

L'article 88-6 concerne le contrôle de subsidiarité :

« L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le Président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. »

L'article 88-7 concerne les droits d'opposition :

« Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. »

3. Quelle traduction dans le Règlement ?

a) Les « avis motivés »

L'article 88-6 ne donne pas d'indication sur les modalités d'adoption des « avis motivés » sur la subsidiarité, renvoyant ainsi implicitement aux règlements des assemblées. L'Assemblée nationale a, pour sa part, déjà tranché par anticipation : la procédure d'adoption retenue est alignée sur celle applicable aux résolutions de l'article 88-4. Toutefois, conformément au traité, la durée totale de la procédure est enfermée dans un délai de huit semaines ; afin d'accélérer l'examen, la durée de la période à l'issue duquel la commission compétente au fond est réputée avoir approuvé la proposition de la commission des affaires européennes est ramenée à quinze jours ; et la commission des affaires européennes doit elle-même adopter sa proposition d'avis motivé dans un délai de quinze jours si le Gouvernement ou le président d'un groupe ou d'une commission en fait la demande. L'alignement sur la procédure de l'article 88-4 impose également de prendre en compte, dans la durée totale de huit semaines, le délai de quinze jours prévu pour l'adoption éventuelle d'une résolution en séance publique.

Si, en théorie, il est possible d'adopter en huit semaines un avis motivé en suivant toutes les étapes de l'adoption d'une résolution de l'article 88-4, un tel délai paraît extrêmement serré. En effet, compte tenu du nombre important des textes à examiner, et du fait qu'un problème de subsidiarité peut résider dans n'importe quelle disposition de ces textes, le délai d'instruction paraît très bref. Quinze jours francs étant réservés à la commission compétente et quinze jours francs pour un éventuel passage en séance publique, ce sont moins de quatre semaines dont disposera la commission des affaires européennes pour analyser systématiquement les textes transmis et adopter une proposition d'avis motivé.

Non seulement l'assimilation de la procédure de l'article 88-6 à celle de l'article 88-4 paraît peu propice à une bonne utilisation du délai de huit semaines découlant du traité pour l'adoption des avis motivés, mais encore cette assimilation paraît discutable sur le fond.

Il y a en effet une différence de nature entre les résolutions de l'article 88-4 et les « avis motivés » de l'article 88-6.

Dans les deux cas, **les assemblées n'ont pas les mêmes interlocuteurs** : dans le cas de l'article 88-4, c'est le **Gouvernement** qui soumet les textes et qui est destinataire des résolutions ; dans le cas des avis motivés, ce sont les **institutions européennes** qui adressent directement les textes aux parlements nationaux et qui reçoivent les avis motivés.

Les deux procédures n'ont pas le même objet : l'article 88-4 permet à chaque assemblée de prendre position, à l'intention du Gouvernement, sur le **fond** d'un texte ; l'avis motivé adressé aux institutions de l'Union concerne uniquement le **respect du principe de subsidiarité** et ne peut donc porter sur le fond du texte.

Elles n'ont pas non plus le même esprit : l'article 88-4 est un instrument de contrôle du Gouvernement, de dialogue entre le Parlement et le Gouvernement ; c'est une procédure **nationale**. L'« avis motivé » est une procédure **européenne**, mettant directement en rapport les parlements nationaux avec les institutions de l'Union, et **incitant les parlements nationaux à se concerter entre eux** puisque c'est seulement si un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé – un quart lorsqu'il s'agit de la coopération judiciaire en matière pénale ou de la coopération policière – que le projet d'acte législatif « **doit** » être réexaminé.

Mieux vaudrait donc envisager une procédure adaptée à la spécificité des avis motivés.

L'élément fondamental dont il faudrait partir est **la brièveté du délai laissé aux parlements nationaux** : huit semaines. Tant les débats menés au sein de la COSAC que l'expérience du dialogue mené dans le cadre de l'« initiative Barroso » ont fait apparaître qu'un tel délai n'était pas toujours facile à tenir pour les parlements.

Or, ce délai n'est pas une simple clause indicative : le délai de huit semaines pour l'envoi des avis motivés correspond exactement au délai durant lequel le Conseil – en application du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne – doit s'abstenir de statuer, de manière formelle ou informelle, sur un projet d'acte législatif. Le délai de huit semaines pour les avis motivés est destiné à éviter à la Commission de devoir, le cas échéant, réexaminer un projet alors que le Conseil se serait déjà prononcé sur celui-ci. C'est une exigence impérative.

Comment procéder ?

La possibilité de présenter un projet d'avis motivé doit être naturellement ouverte à **tout sénateur**.

Pour la détermination de l'organe du Sénat appelé à examiner les avis motivés, deux considérations doivent être prises en compte :

– la première tient à la **nécessité de définir des critères d'appréciation de la subsidiarité**, en fonction des avis motivés émis par les autres parlements nationaux, des réponses que la Commission européenne y apportera, puis des décisions que la Cour de justice sera éventuellement amenée à prendre. Les critères d'appréciation ne pourront en effet différer selon les sujets abordés, mais devront reposer sur une approche d'ensemble cohérente pour l'ensemble des actions de l'Union européenne ;

– la deuxième résulte de la **nécessité de mener à bien une concertation interparlementaire**. Les avis motivés auront d'autant plus de force qu'ils seront nombreux et convergents. Il conviendra donc de mettre en place et d'utiliser un réseau entre les quarante assemblées parlementaires nationales afin de s'alerter, d'échanger des arguments et des idées et d'agir en commun.

Ces éléments suggèrent que l'organe le mieux adapté à l'examen des avis motivés serait la commission des affaires européennes. En effet, celle-ci rassemble des parlementaires issus de toutes les autres commissions permanentes qui sont particulièrement motivés par les questions européennes, et qui sont habitués aux rencontres avec les autres assemblées, avec la Commission et avec le Conseil dans le cadre de la COSAC.

De plus, le caractère transversal des activités et de la composition de la commission des affaires européennes, ainsi que sa mission générale de suivi de l'ensemble des travaux conduits par les institutions de l'Union, sont de nature à lui permettre de se consacrer à l'application du principe de subsidiarité quel que soit le jugement porté sur le fond du projet en cause.

Enfin, la commission des affaires européennes, succédant à la délégation pour l'Union européenne, a été en pratique, pour le Sénat, l'interlocutrice de la Commission européenne pour le dialogue informel sur la subsidiarité et la proportionnalité lancé en septembre 2006 à l'initiative du président Barroso. Et cette formule s'est avérée efficace, puisque, comme on l'a souligné plus haut, le Sénat s'est trouvé être l'assemblée la plus active dans ce domaine.

Faudrait-il prévoir une **procédure d'appel** pour les avis motivés que la commission des affaires européennes serait amenée à adopter, si cette responsabilité lui était attribuée ? Pour des raisons de délai, il paraît peu réaliste de recourir à la séance plénière pour un éventuel deuxième examen. Par ailleurs, même si cette formule a été retenue par l'Assemblée nationale, on peut se demander s'il serait opportun de porter ce deuxième examen devant la

commission compétente au fond. Celle-ci – étant saisie au cas par cas - ne risquerait-elle pas d'être encline à se prononcer principalement en fonction du contenu de l'action envisagée, alors que le contrôle de subsidiarité ne doit pas porter sur le bien-fondé de l'action, mais sur le meilleur niveau de son exercice : niveau européen ou niveau national ?

À supposer qu'une procédure d'appel soit jugée indispensable, il serait sans doute préférable, pour conserver l'esprit de l'exercice et tenir compte de sa brièveté, **de prévoir que cet appel sera porté devant une instance généraliste, et qu'il tombera si cette instance d'appel n'a pas la possibilité de se réunir dans le délai prévu.**

La procédure d'appel pourrait reposer sur les principes suivants :

– l'avis motivé pourrait être contestée par tout président de groupe ou de commission ;

– la contestation devrait être formulée dans les trois jours suivant l'adoption de l'avis motivé par la commission des affaires européennes ;

– la contestation serait portée devant la **Conférence des présidents**, instance généraliste incontestable, et tomberait si la Conférence des présidents ne pouvait être réunie dans les dix jours suivant la contestation.

En effet, le droit de contester un avis motivé ne doit pas donner pouvoir d'invalider sans débat l'ensemble de la procédure en utilisant les contraintes de délai ; il a sa raison d'être en cas de réel problème politique, et doit conduire à ce que ce problème politique soit tranché explicitement.

Or l'on peut penser que, si un réel problème politique se pose, il est normalement possible de réunir la Conférence des présidents dans un délai de dix jours.

b) Le recours devant la Cour de justice

Afin de permettre la mise en œuvre du premier alinéa de l'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, le second alinéa de l'article 88-6 de la Constitution prévoit que : « *Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement* ».

L'initiative d'un recours doit naturellement être accordée à **tout sénateur**. Il serait logique que l'organe d'instruction de ces recours soit la

commission des affaires européennes, dès lors qu'elle serait chargée d'examiner les avis motivés reposant sur le premier alinéa de l'article 88-6 de la Constitution.

En revanche, les délais laissés en l'occurrence aux parlements nationaux **devraient cette fois permettre une décision en séance plénière**. Certes, aux termes du traité, le recours devra être formé dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'acte. Deux mois au lieu de huit semaines, la différence de temps avec les avis motivés peut paraître mince. Mais la situation est, elle, tout à fait différente.

Dans le cas de l'avis motivé, on découvre les dispositions d'un projet d'acte législatif dont la portée et les implications ne sont pas toujours évidentes, et dont on doit analyser les différentes dispositions afin d'apprécier ce qui pourrait entraîner une violation du principe de subsidiarité.

Dans le cas du recours devant la Cour de Justice, il s'agit seulement de vérifier si un texte connu, qui a fait l'objet d'examens antérieurs et dont on a suivi tout le processus d'élaboration, est susceptible – dans sa forme définitive – d'être contraire au principe de subsidiarité. L'instruction du dossier peut être autrement rapide, et pourra même s'effectuer avant l'adoption définitive.

On pourrait en conséquence prévoir que, après l'examen par la commission des affaires européennes, la procédure normale d'appel se déroule en séance plénière, sauf si la Conférence des présidents constatait l'impossibilité pratique, au vu des contraintes de délai, de recourir à la séance plénière et décidait en conséquence de régler elle-même la question.

En tout état de cause, un recours devra être adressé à la Cour de justice dès lors que soixante sénateurs en feront la demande. Il sera nécessaire de prévoir dans le Règlement une disposition concernant la transmission au Gouvernement d'un tel recours.

c) L'opposition à une modification des règles d'adoption des actes

L'article 88-7 conditionnel de la Constitution prévoit que :

« Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

Ce pouvoir d'opposition de chaque parlement national peut s'exercer à l'encontre :

– d'une décision du Conseil européen autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité,

– d'une décision du Conseil européen ou du Conseil (droit de la famille ayant une incidence transfrontière) autorisant l'adoption de certains actes conformément à la procédure législative ordinaire (actuelle codécision) et non plus conformément à une procédure législative spéciale.

La Constitution a retenu la procédure du vote « d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat », c'est-à-dire une procédure analogue à celle qui a été instituée pour permettre aux deux assemblées de soumettre un projet de loi au référendum en application de l'article 11 de la Constitution ; cette procédure exclut la possibilité de tout amendement.

Comme il s'agit en fait de procéder à une révision des traités selon une procédure particulière, **l'organe d'instruction de la motion doit être la commission des Affaires étrangères et de la Défense.**

Enfin, les termes mêmes de l'article 88-7 impliquent que la motion fasse l'objet d'une adoption en séance plénière. Le délai de six mois laissé à chaque parlement national pour notifier son opposition permet d'être assuré qu'il sera toujours possible de procéder ainsi.

CONCLUSION

Le contrôle parlementaire sur les affaires européennes forme un domaine où le Sénat a une responsabilité particulière.

Tout d'abord, c'est un domaine où les deux assemblées se trouvent placées à égalité. Elles le sont pour la mise en œuvre de l'article 88-4, comme pour l'exercice des nouvelles responsabilités confiées aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne.

Ensuite, du fait de son enracinement dans les collectivités territoriales de la République, le Sénat a un rôle à jouer pour rapprocher la construction européenne des citoyens.

C'est une préoccupation qu'il faut avoir constamment à l'esprit : que l'on considère les résultats du référendum sur le traité constitutionnel ou le taux de participation aux élections européennes, on constate qu'il existe une coupure entre la construction européenne et un grand nombre de nos concitoyens.

Ce n'est pas l'idée européenne qui est en cause, mais plutôt le fonctionnement de l'Union, dont les institutions apparaissent souvent lointaines, difficilement compréhensibles et malaisément contrôlables.

Les parlementaires français en général, et les sénateurs en particulier, doivent travailler à réduire cette coupure. Tant la révision constitutionnelle que le traité de Lisbonne leur donnent des instruments pour cela : ils devront être pleinement utilisés par notre assemblée.

Enfin, il faut souligner qu'en matière européenne encore plus que dans les autres domaines, l'influence se construit dans la durée. Ainsi, le Sénat, par le biais de sa commission des affaires européennes, a participé activement au dialogue sur la subsidiarité et la proportionnalité lancé à l'initiative du président Barroso, et il a fallu du temps pour que cette participation porte ses fruits ; mais aujourd'hui, ce dialogue peut conduire, dans certains cas, à une prise en compte effective des préoccupations exprimées par le Sénat, que ce soit par la Commission européenne (voir annexe III) ou par le Gouvernement lorsqu'il arrête sa position.

Le Sénat, par son mode d'élection et son type de rapport avec le Gouvernement, est bien placé pour pouvoir prendre du recul et poursuivre des préoccupations de long terme : sous cet angle, ses travaux peuvent être particulièrement complémentaires de ceux de l'Assemblée.

Le Sénat doit donc assumer pleinement son rôle européen, et ainsi apporter sa pierre au processus, si nécessaire, de « démocratisation » de l'Union, car la construction européenne doit devenir de plus en plus l'affaire de tous.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le jeudi 8 octobre 2009 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Hubert Haenel, le débat suivant s'est engagé :

M. Denis Badré :

Ce rapport vient à son heure. A une époque pas si lointaine, nous avions l'impression de déranger en parlant d'Europe. Aujourd'hui, ce n'est plus vrai, et le traité de Lisbonne reconnaît un rôle aux parlements nationaux. Plus généralement, il y a une avancée de fond vers un fonctionnement plus démocratique de l'Union. Nous devons apporter notre pierre et faire vivre le nouveau dispositif.

En France, le dialogue direct entre la Commission européenne et les assemblées est apparu comme une nouveauté exorbitante ; dans les autres pays, il a été plus facilement admis. Ce dialogue doit vraiment entrer dans les mœurs et le Gouvernement doit l'accepter.

La subsidiarité va être au cœur des débats européens, qu'il s'agisse du budget ou de l'exercice des compétences. Nous devons aller vers des partages de responsabilité plus précis et mieux compris. Le dialogue sur la subsidiarité est en soi quelque chose de très sain : il doit aider à sortir de la confusion.

Je voudrais par ailleurs souligner trois points.

Tout d'abord, nous avons besoin de relations plus structurées entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Aujourd'hui, il y a la COSAC, au sein de laquelle le Parlement européen ne pèse pas très lourd, et les réunions interparlementaires organisées à Bruxelles, où ce sont les parlements nationaux qui pèsent trop peu. Il faudrait parvenir à un dialogue équilibré, ce qui suppose qu'il soit mieux structuré, mieux encadré.

Deuxième point : quand on dit qu'il faut impliquer les parlements nationaux dans les questions européennes, cela signifie qu'il faut que tous les parlementaires nationaux s'impliquent. L'Europe doit devenir l'affaire de tous, et, pour cela, il faut notamment multiplier les travaux communs entre notre commission et les autres commissions du Sénat.

Troisième point : qui contrôle quoi ? Quelle est la part des parlements nationaux dans le contrôle de l'Exécutif européen ? J'ai été frappé,

en découvrant comment travaille le Riksdag suédois, du contrôle très étroit qu'exercent les députés suédois sur leur gouvernement. Je ne dis pas que nous devons les imiter, mais je crois qu'il faut réfléchir à un meilleur contrôle.

M. Simon Sutour :

Effectivement, ce rapport intervient à un moment important. Les questions européennes ne vont plus être traitées de la même façon. Le traité de Lisbonne va entrer en application ; il y a eu la révision constitutionnelle, puis la réforme du Règlement.

Notre commission n'a plus grand-chose à voir avec la délégation à laquelle elle a succédé. Je ne sais pas combien de temps nous pourrons conserver la règle selon laquelle les membres de notre commission doivent être également membres d'une autre commission. En pratique, il va falloir choisir. Je comprends les réticences, mais je ne vois pas comment, les uns et les autres, nous arriverons à tout faire.

Je crois, moi aussi, que le dialogue avec le Parlement européen n'est pas assez développé, et qu'il sera désormais plus nécessaire. Quand j'étais rapporteur de la réforme de l'OCM viti-vinicole, on m'avait dit : inutile de rencontrer les parlementaires européens, dans ce domaine ils donnent simplement un avis ; avec le traité de Lisbonne, ce sera désormais la procédure de codécision qui s'appliquera. En même temps, les parlementaires européens souhaitent que les parlementaires nationaux relaient leurs préoccupations auprès des gouvernements. Il faut donc sortir de l'indifférence réciproque. Je souhaite qu'il y ait davantage d'auditions de parlementaires européens. L'audition d'Alain Lamassoure, la semaine dernière, n'était pas un bon exemple, car elle a eu lieu pendant les journées parlementaires socialistes, ce qui nous a empêchés d'y assister, mais, sur le principe, je crois qu'il faut multiplier les auditions de ce type. Je souscris globalement aux propositions figurant dans le rapport, sauf en ce qui concerne la procédure d'appel pour les avis motivés. La Conférence des présidents ne me paraît pas une instance adéquate car elle amplifie les majorités...

M. Hubert Haenel :

Désormais, la Conférence des présidents vote selon une pondération : les voix de chaque président de groupe dépendent des effectifs de son groupe.

M. Christian Cointat :

La Conférence des présidents est devenue un organe représentatif.

M. Simon Sutour :

Malgré tout, je préférerais que, en cas d'appel, il y ait une décision en séance publique, ou alors que ce soit éventuellement la commission compétente au fond qui soit l'instance d'appel.

Mme Monique Papon :

Ce rapport est intéressant et utile ; je dirais qu'il est fondateur pour notre commission. Je suis d'accord pour dire qu'il faut essayer d'impliquer tous les parlementaires dans les questions européennes, mais il faut reconnaître qu'il y a beaucoup de chemin à faire ! Si nous voulons que les sénateurs soient présents en séance plénière pour les débats européens, il faut donner de meilleurs créneaux horaires pour ces débats. Il faut que nous soyons vigilants sur ce point.

Je comprends la nécessité d'une plus grande concertation entre parlements ; le rôle de la COSAC a été évoqué, mais je note qu'avec 27 parlements, il y a déjà 40 assemblées : ce ne sera pas simple de mettre en place un réseau qui fonctionne !

Mme Annie David :

Il était bon de lancer la réflexion, alors que le traité de Lisbonne va changer les choses. Je suis d'accord pour une meilleure implication des parlements nationaux, et pour reconnaître qu'il y a beaucoup à faire pour cela dans notre pays. Mais cela concerne aussi le Gouvernement : j'observe qu'à l'occasion de l'examen par le Sénat du projet de loi sur le Grenelle de l'Environnement, le Gouvernement a obtenu une habilitation à transposer par ordonnances certaines directives européennes. Pour que les parlementaires puissent s'impliquer, il faut aussi que le Gouvernement accepte de jouer le jeu !

M. Pierre Fauchon :

Je voudrais revenir sur deux points.

Le premier est la spécialisation de notre commission. Je reconnais que l'appartenance à deux commissions pose à chacun de nous des problèmes compliqués. Mais on ne peut pas mettre à part les questions européennes : elles sont indissociables des affaires nationales. Nous le voyons pour les résolutions de l'article 88-4 : notre commission doit ouvrir la voie, mais pour les textes importants, il faut que la commission saisie au fond intervienne, car il y a toujours un lien entre affaires européennes et nationales.

Deuxième point : il ne faut pas se faire d'illusions sur ce que peuvent faire aujourd'hui collectivement les parlements nationaux. Avec quarante assemblées, cela devient très lourd. Il faut associer étroitement les parlements nationaux, les informer, leur donner un rôle en matière de subsidiarité, mais si nous devons aller vers une vraie structure fédérale en Europe, il faudra poser le problème autrement. Dans une structure fédérale, il faut une seconde Chambre représentant les États membres : il y a une première Chambre représentant les citoyens et une seconde Chambre représentant les États. Et ces représentants des États, dans le cas de l'Europe, devraient être élus par les parlements nationaux. Je crois qu'il faudra un jour en arriver là et je souligne que cela ne réduirait pas le rôle de chaque parlement à l'échelon national. On nous dit que le Conseil des ministres est déjà une seconde Chambre : ce n'est pas tenable. Le Conseil est une instance intergouvernementale, ce n'est pas une assemblée parlementaire.

Mme Bernadette Bourzai :

J'ai également été intéressée par le rapport ; mes observations rejoignent celles de Simon Sutour : appartenir à deux commissions devient de plus en plus difficile, il faudra trouver une solution. Je crois que nous avons intérêt à nous rapprocher des autres parlements nationaux et à développer les auditions de présidents de commissions du Parlement européen : en effet, même si le budget européen demeure relativement modeste, les prochaines perspectives financières auront une importance capitale pour l'avenir de la politique agricole commune et de la politique de cohésion. Nous devons nous faire entendre.

M. Jean Bizet :

Je partage la plupart des observations qui ont été faites, d'où qu'elles viennent ; c'est un signe de maturité de notre commission, à mon avis, qu'il n'y ait pas entre nous d'opposition systématique sur tous les sujets, même si ce climat nous est parfois reproché. Nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir pour faire partager nos préoccupations à tous nos collègues. On entend moins les slogans simplistes sur le thème : « *C'est la faute à l'Europe* », mais il y a encore une grande méconnaissance de la construction européenne. Je crois qu'il faut améliorer les rapports avec le Gouvernement en amont et en aval des réunions du Conseil. Le débat avant les réunions du Conseil européen est parfois artificiel. Dans les pays d'Europe du Nord, c'est presque un mandat que les parlements donnent au Gouvernement ...

M. Pierre Fauchon :

Au Danemark, c'est un mandat !

M. Jean Bizet :

Il faut en tout cas un dialogue plus serré et un suivi des positions qui sont prises. Ce n'est pas seulement un problème à l'échelon national. À l'échelon européen, le commissaire Mandelson avait un mandat du Conseil pour négocier le cycle de Doha, et, quand on regarde attentivement le « pré-accord » agricole accepté par l'Europe en juillet 2008, on voit que ce mandat a été transgressé.

M. Christian Cointat :

J'approuve le rapport et je me reconnais dans la plupart des observations des autres intervenants. Je dirais volontiers qu'il faut trouver un juste milieu entre l'Europe du Nord et notre situation. Si nous avons vingt-sept mandats impératifs autour de la table du Conseil, tout serait bloqué ; pour autant, on ne peut accepter que le Gouvernement se borne à nous informer et à nous écouter poliment : il faut un réel dialogue, qui nous permette d'avoir une influence.

M. Simon Sutour :

Je partage ce point de vue. Lors des débats qui précèdent le Conseil européen, les orateurs sont souvent loin du sujet, car ils ne croient pas pouvoir influencer le Gouvernement. Et je ne parle pas de la dévalorisation qu'entraîne, le cas échéant, le recours au « petit hémicycle ».

M. Hubert Haenel :

Je voudrais tout d'abord indiquer que notre collègue Robert Badinter m'a fait savoir qu'il approuvait le rapport.

Je suis d'accord avec Denis Badré pour constater que le nouveau rôle des parlements nationaux heurte des habitudes bien ancrées du côté gouvernemental. Nous rencontrons des résistances ; malheureusement, il faut encore exiger pour exister. Pour les relations avec le Parlement européen, nous venons de loin : il n'y avait pas d'habitude de travail en commun ; maintenant les choses vont en s'améliorant. Les réunions organisées conjointement par le Parlement européen et le Parlement du pays exerçant la présidence sont un bon moyen d'arriver à un équilibre dans les droits d'expression. Il est difficile de définir l'Exécutif européen, le contrôle doit prendre diverses voies ; en tout cas, il est sûr que nous devons contrôler notre propre Exécutif : c'est un des aspects de la question.

Je reconnais que Simon Sutour pose un vrai problème en soulignant la difficulté de participer à la fois à nos travaux et à ceux d'une autre commission. Il faut d'abord chercher des solutions sur le plan pratique. Pour

ce qui est de la procédure d'appel pour les avis motivés, on peut certainement améliorer mes propositions, par exemple prévoir un passage en séance publique et un recours à la Conférence des présidents seulement si ce n'est pas possible. Je ne prétends pas avoir fourni tout de suite la solution idéale. En revanche, je ne partage pas les critiques concernant le « petit hémicycle » : la parole y est plus libre et davantage de collègues peuvent intervenir.

Comme Monique Papon, je crois que nous devons faire vivre de notre mieux les procédures introduites par le traité de Lisbonne, et qu'il faut pour cela renforcer la concertation interparlementaire. La présidence espagnole a été chargée par la COSAC de s'emparer du sujet. Déjà, le 12 décembre prochain, les présidents de Parlement vont aborder ce sujet essentiel.

Je répondrai à Annie David que le problème des transpositions de directives par ordonnances revient régulièrement : c'est effectivement inacceptable dès lors qu'il ne s'agit pas de textes de nature technique. Nous avons de la peine à nous faire entendre en amont de l'adoption des textes, si nous sommes écartés aussi de la transposition, le Parlement est *squeezé*.

Je crois que Pierre Fauchon a raison de vouloir que notre commission ne devienne pas une commission spécialisée, et qu'elle travaille avec les autres commissions. Pour ce qui est de la seconde Chambre, nous avons essayé de lancer le débat durant la Convention : ce fut une levée de boucliers. Mais je crois que les esprits évolueront. Je reste attaché à l'idée d'un « Congrès » qui se réunirait une fois par an pour un grand débat, une reddition des comptes, et qui pourrait jouer un rôle dans la révision simplifiée des traités ; cette instance permettait d'associer régulièrement des délégués des parlements nationaux à la vie de l'Union. Au stade actuel de la construction européenne, ce serait à mon avis une formule bien adaptée.

Je suis d'accord avec Bernadette Bourzai pour renforcer les contacts avec le Parlement européen, notamment dans la perspective de la révision des perspectives financières et des enjeux de celle-ci pour la PAC.

Comme Jean Bizet, je me réjouis que la « politique politicienne » n'ait pas une trop grande place dans nos travaux. Je voudrais souligner que, désormais, avec le traité de Lisbonne, les parlementaires ne pourront plus se défaire sur l'Europe : comme ils auront désormais des instruments d'intervention, ils auront à rendre compte de leur utilisation. S'ils critiquent un texte européen, on pourra leur répondre : « *Pourquoi n'avez-vous rien fait ?* ».

Pour nos rapports avec le Gouvernement, je ne rêve pas d'un mandat impératif, qui serait d'ailleurs contraire à la Constitution, mais je

constate que nous sommes loin du « juste milieu » que Christian Cointat propose à bon droit.

ANNEXES

ANNEXE I

LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SUR L'ARTICLE 32 DE LA RÉOLUTION :

31. Considérant que l'article 32 donne une nouvelle rédaction du chapitre XI bis du règlement relatif aux affaires européennes ; que ce chapitre comporte les articles 73 bis à 73 septies ; qu'en particulier, l'article 73 quinquies définit les modalités d'examen des propositions de résolution relative aux projets ou propositions d'acte transmis au Sénat sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution et dénommée « résolution européenne » ; que la proposition de résolution déposée par un sénateur sur un projet ou une proposition d'acte dont ne s'est pas saisie la commission permanente compétente est renvoyée pour un examen préalable à la commission chargée des affaires européennes ; que le texte adopté par cette dernière est transmis pour examen à la commission permanente compétente ; que, dans cette hypothèse, si dans un délai d'un mois suivant la transmission de ce texte, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte de la résolution adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond ; que ce texte peut faire l'objet d'une demande d'inscription à l'ordre du jour du Sénat dans le délai de trois jours francs suivant la date de la publication du rapport de la commission ou l'expiration du délai au terme duquel le texte est considéré comme adopté ;

32. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement dispose, deux semaines de séance sur quatre, d'une priorité pour faire inscrire les textes de son choix à l'ordre du jour ; qu'aux termes de son cinquième alinéa « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires » ; qu'il suit de là que le Gouvernement ainsi que les groupes d'opposition et les groupes minoritaires dans le cadre du jour de séance mensuel qui leur est réservé ont le droit de demander que le Sénat se prononce sur cette proposition avant l'expiration du délai d'un mois prévu par le quatrième alinéa de l'article 73 quinquies ;

33. Considérant que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 32 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

Le Conseil constitutionnel a validé sans restriction les nouvelles dispositions du Règlement concernant les affaires européennes. Il a toutefois apporté une précision – que l'on retrouve également dans la décision rendue sur le Règlement de l'Assemblée nationale : lorsque la commission des affaires européennes aura adopté une proposition de résolution, durant le délai

d'un mois accordé à la commission compétente au fond pour se prononcer sur cette proposition ou l'adopter tacitement, le Gouvernement (en utilisant alors les semaines où il fixe l'ordre du jour prioritaire) ainsi que les groupes d'opposition et les groupes minoritaires (en utilisant alors le jour de séance mensuel qui leur est réservé) pourront provoquer un examen en séance plénière avant la fin de ce délai.

ANNEXE II

UN EXEMPLE : LA DIRECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

La Commission des affaires sociales du Sénat a adopté une proposition de résolution, devenue résolution du Sénat le 17 novembre 2008, au sujet d'une directive en discussion sur la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement.

Illustrant bien la nature des résolutions prévues à l'article 88-4, cette résolution est clairement inspirée par une préoccupation politique : il s'agit, avant tout, de réaffirmer la validité de l'universalisme républicain, face à un texte jugé porteur d'un risque d'encouragement au communautarisme :

« Considérant que la discrimination est l'intention de nuire à une personne en raison de ses caractéristiques personnelles et que l'inégalité de traitement est le résultat d'un constat empirique selon lequel une personne est moins bien traitée qu'une autre placée dans une situation identique, qu'il en résulte qu'une inégalité de traitement peut se produire sans discrimination ;

Considérant qu'en raison de la confusion que sa rédaction actuelle entretient entre inégalité de traitement et discrimination, la proposition de directive ne protège que certains citoyens contre l'inégalité de traitement dans les domaines auxquels elle s'applique ; qu'elle est en conséquence, en l'état présent, insuffisante et injuste ;

Considérant qu'en ne posant pas l'existence d'un principe général d'égalité de traitement s'appliquant à tous, la proposition de directive encourage indirectement la création de communautés de personnes bénéficiant de droits particuliers et s'inscrit donc dans une démarche communautariste ;

Considérant en conséquence qu'en ne respectant pas l'égalité de tous les citoyens devant la loi, elle est contraire aux principes fondamentaux de la République qui soutiennent une démarche universaliste préconisant la définition de principes communs et rassembleurs ; (...)

En conséquence :

Demande que la directive distingue clairement la discrimination de l'inégalité de traitement ;

Estime impératif que soit posé un principe général d'égalité de traitement dans les domaines d'application de la directive, afin que la législation communautaire protège équitablement l'ensemble des citoyens de l'Union ;

S'oppose fermement à la rédaction actuelle de l'article 2 qui, appliqué notamment au service public, méconnaît le principe fondamental d'égalité des citoyens devant la loi et comporte des risques sérieux de dérives communautaristes ; (...)

Demande solennellement au Gouvernement de s'opposer à l'adoption d'un texte qui ne répondrait pas à ces préconisations. »

Cette résolution a été l'une des premières à faire l'objet d'un suivi en séance publique.

Le 30 avril, dans le cadre de la première « semaine de contrôle », le Gouvernement a été interpellé par la rapporteuse de cette résolution, Mme Muguette Dini :

« C'est avec un sentiment de colère et de profonde frustration, monsieur le secrétaire d'État, que je m'adresse à vous aujourd'hui, au nom de notre assemblée.

Sentiment de colère, profonde et légitime, parce que le Gouvernement ou les fonctionnaires qui le représentent à Bruxelles n'ont tenu aucun compte de la résolution européenne adoptée par le Sénat le 17 novembre dernier sur la sixième directive anti-discrimination en cours de discussion au Conseil.

Permettez-moi, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, de vous faire mesurer la réalité et l'ampleur du déni dont la volonté du Sénat a fait l'objet.

Nous avons demandé aux autorités françaises qui nous représentent à Bruxelles de veiller à obtenir une modification de l'article 2 de la directive, qui, en l'état actuel de sa rédaction, remet en cause l'égalité des citoyens devant la loi, principe fondamental de notre République, vous en conviendrez.

Le 21 novembre dernier, lors de la réunion du Conseil consacrée aux questions sociales, les autorités françaises, qui présidaient alors l'Union, ont présenté plusieurs amendements sur cet article, mais elles n'ont même pas évoqué notre résolution : elles ont tout simplement ignoré la position du Sénat.

Notre résolution demandait également que les définitions européennes de la discrimination directe, de la discrimination indirecte et du harcèlement soient révisées.

Lors de la même réunion du Conseil, la France a soumis aux États membres l'examen de ces définitions, mais les arguments de la résolution ont été passés sous silence : les autorités françaises ont, là encore, complètement ignoré la position du Sénat. (...)

Le mépris systématique de la volonté du législateur me conduit à vous poser une question simple, monsieur le secrétaire d'État.

Si les autorités françaises ne se sentent absolument pas liées par les résolutions que le Parlement leur adresse, si elles n'ont que faire de la volonté du Parlement, sans lequel elles n'ont pourtant aucune légitimité, qu'on le dise clairement ! Qu'il soit dit clairement qu'en matière communautaire le Parlement est une chambre d'enregistrement et que les résolutions européennes qu'il adopte ne servent à rien !

Je le crois profondément, c'est en agissant ainsi, c'est en ignorant totalement les volontés des populations qui s'expriment à travers leurs représentants qu'on éloigne l'Europe des peuples qui la composent, qu'on rend l'Europe impopulaire, qu'on rend l'Europe antidémocratique.

Si des sénateurs membres de tous les groupes politiques sont à l'origine de cette résolution, si celle-ci a fait l'objet d'un consensus quasi unanime, c'est bien parce qu'elle vise, face à une directive d'inspiration ouvertement communautariste, à défendre notre patrimoine commun, notre modèle républicain, selon lequel la lutte contre les discriminations passe par la reconnaissance d'une égalité de tous les hommes, indépendamment de leur origine, de leur sexe ou de leur couleur de peau, et non par la création de communautés auxquelles seraient octroyés des droits particuliers.

La présidence française était une occasion unique de promouvoir, avec ces États membres, auprès de tous nos partenaires européens, une autre manière de lutter contre les discriminations, une manière plus ouverte, plus respectueuse de notre conception républicaine de l'égalité, plus fidèle à l'héritage des Lumières. Cette occasion, les autorités françaises à Bruxelles l'ont gâchée.

Je n'imagine pas que, s'agissant d'un sujet aussi important, à savoir la lutte contre toutes les formes de discrimination, les autorités françaises ne s'engagent pas fermement pour défendre et promouvoir nos valeurs républicaines et méprisent plus longtemps la volonté de leur Parlement. ».

La réponse du Gouvernement a été la suivante :

M. Bruno Le Maire : *« J'ai été moi-même parlementaire, et je compte bien le redevenir un jour. Aussi, je suis particulièrement attaché au respect de la volonté du législateur. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire devant cette assemblée, j'ai de la construction européenne une vision politique et estime que celle-ci doit associer davantage les parlements nationaux aux décisions de l'Union. (...) »*

En outre, s'agissant des discriminations, vous savez que, si l'on remonte plus loin dans le passé, avant d'être parlementaire, j'ai eu l'occasion de travailler avec le président Jacques Chirac et avec le Premier ministre Dominique de Villepin et que tous trois sommes à l'origine de la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE. Aussi, je crois pouvoir dire que c'est un thème sur lequel je suis personnellement mobilisé. En la matière, et ce n'est un mystère pour personne, j'ai toujours adopté une approche républicaine fondée sur l'intérêt général et sur le refus de toute vision communautariste.

Il se trouve que le texte qu'avait proposé la Commission prévoyait cette distinction quelque peu byzantine et, en effet, hasardeuse entre les discriminations dites « directes » et les discriminations dites « indirectes ».

Nous avons essayé de contrebalancer cette approche-là en défendant une vision universaliste de la lutte contre les discriminations de façon à ne pas promouvoir, autant que faire se peut, une telle distinction, qui conduit effectivement à fractionner la citoyenneté en un certain nombre de catégories, de communautés, dont la protection reposerait sur des critères ethniques, religieux ou liés à l'orientation sexuelle. Telle n'est pas ma conception de la lutte contre les discriminations.

Si nous n'avons pas fait assez bien cette fois-ci, nous essaierons de faire mieux la prochaine fois, et de défendre notre approche républicaine. Soyez-en assurés, le Gouvernement prête la plus grande attention aux propositions de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière européenne. Nous les défendrons à l'avenir avec plus de vigueur. »

ANNEXE III

**LETTRE DE MME MARGOT WALLSTRÖM,
VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
À M. HUBERT HAENEL, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT.**

MARGOT WALLSTRÖM
VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

B-1049 BRUXELLES

Bruxelles, 23/06/2009
C/2009/ 5036

Cher Président,

La Commission remercie le Sénat français pour ses observations concernant la Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 216/2008 dans le domaine des aérodromes, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne (COM (2008) 390), et a l'honneur de communiquer que le Parlement européen et le Conseil ont conclu un accord en première lecture sur ladite proposition. Le Parlement a adopté la proposition amendée à Strasbourg le 25 mars dernier à une très large majorité et le Conseil, informé de ce vote le 31 mars, a donné son aval politique à l'accord, et adoptera ce projet de règlement avant le terme de la Présidence tchèque de l'UE.

Les amendements introduits par les co-législateurs clarifient et précisent le texte final, notamment en ce qui concerne le champ d'application de ce règlement aux aérodromes. Il prévoit que les aérodromes, non ouverts au public ou destinés à des activités de loisir, ainsi que d'autres aérodromes offrant des services commerciaux de transport aérien autres que les vols effectués selon les règles de navigation aux instruments (*Instruments Flights Rules*) et dont leurs pistes goudronnées ne dépassent pas 800 mètres, devraient rester sous le contrôle réglementaire des Etats membres. Par contre, les aérodromes ouverts au public qui offrent des services commerciaux de transport aérien et pour lesquels il existe des procédures d'approche ou de départ selon les règles de navigation aux instruments, disposant des pistes goudronnées de plus de 800 mètres ou fournissant de service d'hélicoptères, satisferont les exigences du Règlement.

Cependant, par voie de dérogation, les Etats membres peuvent décider d'exempter des dispositions de ce règlement les aérodromes, ouverts au public, qui ne reçoivent plus de 10 000 passagers par an et qui ne gèrent pas plus de 850 à mouvements liés à des opérations de fret chaque année.

Monsieur Hubert HAENEL
Président de la Délégation pour l'Union européenne
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

ENSEMBLE
DEPUIS 1957

La Commission se félicite de ce résultat car les critères retenus répondent largement au principe de proportionnalité légitimement invoqué par le Sénat français et correspondent à ses observations techniques. L'adoption de ce règlement contribuera à renforcer la sécurité aérienne dans l'Union européenne par les biais de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) qui est chargée par ce biais de garantir la mise en œuvre de règles précises, uniformes et contraignantes concernant les services de navigation aérienne, le trafic aérien et la sécurité des infrastructures aéroportuaires, ainsi que la supervision de l'application de ces règles par les Etats membres.

Je vous prie d'agrée, cher Président, l'expression de ma plus haute considération.



Margot WALLSTRÖM

Vice-présidente de la Commission européenne

ANNEXE IV

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES (session ordinaire octobre 2008-juin 2009)

I. Travaux de la commission

◆ Réunions tenues par la commission..... <i>(dont 5 en commun avec d'autres commissions du Sénat et 3 en commun avec la commission chargée des affaires européennes de l'Assemblée nationale)</i>	41
◆ Auditions organisées par la commission	19
– dont auditions de ministres français.....	7
◆ Rapports publiés par la commission.....	9

II. Application de l'article 88-4 de la Constitution au Sénat

Examen des textes par la commission	◆ Procédure écrite (dont textes de nature purement technique examinés selon la procédure simplifiée).....	444
	◆ Textes examinés en réunion	10
	◆ Textes examinés dans le cadre de la procédure d'urgence.....	86
Conclusion de l'examen par la commission	◆ Pas d'intervention	533
	◆ Lettre à une institution	1
	◆ Adoption de conclusions*	1
	◆ Dépôt d'une proposition de résolution <i>(4 propositions de résolution portent sur des textes émanant d'une institution de l'Union européenne non soumis par le Gouvernement au Parlement)</i>	10

* Les conclusions peuvent porter sur plusieurs textes européens.

Propositions de résolutions déposées sur le bureau du Sénat	18
– dont déposées à la suite de l'examen des textes par la commission.....	10
– dont déposées indépendamment de cet examen	8

III. Dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité

◆ Nombre de réunions consacrées à la subsidiarité et à la proportionnalité	5
◆ Textes présentant, après examen, des difficultés	18
<i>Nombre de sujets concernés</i>	10
◆ Observations adressées à la Commission européenne.....	9
◆ Réponses de la Commission aux observations	7